

Módosult hangsúlyok a magyar alkotmány- (alapjogi) bíráskodásban

In: Zsidai Ágnes – Nagypál Szabolcs: Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2017 (ISBN 978-963-312-286-0), 79-101. o.

Az alapjogvédelem eszközei – áttekintés

Az alkotmánybírósági alapjogvédelem kétféle lehet: kollektív és egyéni. A *kollektív alapjogvédelem* eszköze a *normakontroll*,¹ vagyis a jogszabályok alkotmányosságának (ezen belül is – ha *alapjogvédelemről* van szó – konkrétan az Alaptörvényben biztosított jogokkal való összhangjának) az ellenőrzése. Ha e jogkörében az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek.²

A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll. I.) Az *absztrakt normakontroll* azt jelenti, hogy – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, míg II.) a *konkrét normakontroll* esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül.³ Az absztrakt normakontroll ismét csak kétféle lehet: előzetes

¹ Természetesen a normakontrollnak nemcsak alapjogvédelmi, hanem általános alkotmányvédelmi funkciója is van, sőt adott esetben ez utóbbi jelentősebb is lehet az előbbinél; amennyiben azonban a normakontrollt valamely alkotmányos jog (a hatályos Alaptörvény szóhasználatában: „Alaptörvényben biztosított jog”) védelme érdekében alkalmazzák, úgy az az alapjogvédelem (ezen belül is a kollektív alapjogvédelem) eszközének tekinthető.

² A megsemmisítés – hatályát tekintve – történhet fő szabályként *ex nunc*, vagyis az alkotmánybírósági határozat kihirdetését követő naptól kezdve; *ex tunc*, azaz a jogszabály kihirdetésére visszaható hatállyal – ekkor a jogszabály nemcsak hatályát veszti, hanem egyben érvénytelennek is minősül, így ahhoz semmilyen joghatás nem fűződhet, sem a jövőben, sem a múltban; továbbá *pro futuro*, azaz valamilyen későbbi, jövőbeli időponttól kezdve (ekkor a jogszabályt ezen jövőbeli időpontig még alkalmazni kell). A *jogkövetkezmény* azonban nemcsak 1) a *megsemmisítés* [vagy éppen – megalapozatlanság esetén – 2) az indítvány *elutasítása*] lehet, hanem lehetséges 3) *alkotmányos mulasztás* (tehát a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának *megállapítása* (ekkor az AB a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére); 4) önmagában *alkalmazási tilalom kimondása*, ha a jogszabály korábbi megsemmisítése nem a jogszabály megalkotására visszaható hatállyal (hanem a kihirdetés másnapjával vagy a jövőre vonatkozóan) történt, és ezért konkrét ügyben (a jogszabály megsemmisítése előtt indult eljárásokban) azt még alkalmazni kellene; továbbá 5) *alkotmányos követelmény megállapítása*, amellyel az Alkotmánybíróság meghatározhatja a bíróságok és mindenki más számára egy jogszabály Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos értelmét, illetve azokat a követelményeket, amelyeknek az adott jogszabály bírósági vagy egyéb szervek által történő alkalmazása meg kell, hogy feleljen. Emellett lehetséges még 6) az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt *büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a terhelt még nem mentesült a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények alól, vagy a kiszabott büntetés, illetőleg az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy a végrehajthatósága még nem szűnt meg [Be. 416. § (1) bek. e) pont]; illetve 7) az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal befejezett *szabálysértési eljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel [2012. évi II. tv. 133 § (1) bek. és (2) bek. d) pont] – ez utóbbi esetben az ügyész hivatalból köteles perújítási kérelmet előterjeszteni.

³ Mivel a konkrét normakontroll eseteiben mindig van egy (vagy több) közvetlenül érintett, akinek jogaira és kötelezettségeire a normakontroll eredménye kihatással lehet, ezért az már nem kizárólag a kollektív

és utólagos. I/1.) Az *előzetes absztrakt normakontroll*ra még az adott jogszabály kihirdetése előtt kerül sor, amelyet jelenleg egyrészt az Országgyűlés, ha pedig az nem élt e jogával, akkor a köztársasági elnök indítványozhat; I/2.) az *utólagos absztrakt normakontroll*ra⁴ pedig a jogszabály kihirdetése után van lehetőség. Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdek nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt,⁵ ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltységük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz, csak jelezhetik az ombudsmannak az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály(hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak.

Akinek viszont jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze a konkrét normakontroll.⁶ A konkrét normakontrollnak három fajtája van. II/1.) Az első a „*régi*”, *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz* [Abtv.⁷ 26. § (1) bek.], melynek alapján bárki, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvény-ellenes *jogszabályt* alkalmazott, és ennek folytán valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy eljárás alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva. II/2.) A második a *közvetlen vagy kivételes alkotmányjogi panasz* [Abtv. 26. § (2) bek.], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes *jogszabály* rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a(z) alapjogi) jogsérelem (továbbá az alaptörvényben biztosított egyéb, alapvető jognak nem minősülő alanyi jogok sérelme). II/3. A harmadik pedig a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás* iránt (bírói konkrét normakontroll – Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet.

Magyarországon azonban 2012. január 1-je óta nemcsak kollektív, hanem *egyéni alapjogvédelem* is létezik. Ennek eszköze az ún. *valódi alkotmányjogi panasz* (Abtv. 27. §),⁸ melynek lényege, hogy a bírósági eljárásban érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt tartja

alapjogvédelem eszköze, hanem az egyénié is. Mivel azonban hatásában fontosabb a kollektív jelleg, ezért a fentiekben a kollektív alapjogvédelem eszközeihez soroltuk, elismerve, hogy ez – az absztrakt normakontrollal ellentétben – nem érvényesül tisztán.

⁴ Jogszabály (beleértve az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. és 37. §§], jogszabály (beleértve szintén az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont, Abtv. 32. § (1) bek. és 37. §], valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása utólagos vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (5) bek., Abtv. 24/A. § (1) bek.] kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja absztrakt, azaz konkrét ügytől független jelleggel.

⁵ Erről, valamint annak hatásairól részletesen lásd: Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I-II. rész). Közjogi Szemle, 2012/3. szám, 11-19. o. és 2012/4. szám, 29-37. o.

⁶ Ez alól – ahogyan arról a későbbiekben bővebben szó lesz – természetesen kivétel a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, ahol – ahogy az a jogintézmény elnevezéséből is kitűnik – az eljáró bíró(i) tanács) kezdeményezheti az alkotmánybírósági felülvizsgálatot; az eljárásban érintett személy legfeljebb javasolhatja a bírónak, hogy függessze fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény.

⁸ Ismét hangsúlyozzuk: valójában a konkrét normakontroll és a valódi alkotmányjogi panasz közötti, az alapjogvédelem elsődlegesen egyéni vagy kollektív jellegére alapozott megközelítés mindig csak viszonylagos lehet; a konkrét normakontroll fajtái, ezek közül is különösen az érintett által kezdeményezhető „régí” és „közvetlen” panasz értelemszerűen az érintett személy (szervezet) jogait is védi.

alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) *magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást.*

Az absztrakt normakontrollon kívüli alapjogvédelmi hatáskörök 2012. január 1-je előtt és azt követően

2011. december 31-ig az „alkotmányjogi panasz” névvel illetett jogintézmény mindössze azt a jogot biztosította, hogy az egyedi ügyben érintett fél az ügyében alkalmazott *jogszabály* alkotmányellenességének megállapítását kérhesse. E jogintézményt az akkori Abtv., vagyis az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a szabályozta, melynek (1) és (2) bekezdése rendezte ezen panasz benyújtásának a feltételeit. Eszerint: „Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.” Ez a fajta panasz azonban – kettős jellege ellenére – nagyobb részben pusztán normakontroll volt, az ekkor még bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontrolltól csak annyiban tért el, hogy indítványozása személyes érintettséghez és konkrét eljáráshoz, illetve abban született konkrét jogerős határozathoz volt kötve. A „régii” alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a kezdetekben ugyan még elsősorban egyéni jogorvoslatnak tekintette, erről árulkodik az 57/1991. (XI. 8.) Abh.⁹ indokolása; később azonban az egyéni jogvédelem egyre inkább háttérbe szorult, és a 442/D/2000. AB végzésben¹⁰ a testület már e jogintézmény kettős jellegét hangsúlyozta, de úgy, hogy az egyéni jogvédelem a normakontroll lehetőségének megengedettségéhez volt kötve, annak feltételei hiányában az egyéni jogvédelem (a konkrét esetben való alkalmazási tilalom kimondása /lásd később/) sem volt lehetséges. Ezért mondható az, hogy a panasz kettős jellege ellenére leginkább konkrét *normakontrollként* funkcionált.¹¹

Ez a „régii” vagy „nem valódi”, normakontrollal egybekötött panasz tehát csak nevében volt „alkotmányjogi panasz”,¹² mivel az a külföldi szabályozás alapján jellemző panasz-funkciót, nevezetesen a bírói döntésnek magának az alkotmányossági alapú megtámadását még nem tette lehetővé; tulajdonképpen olyan normakontrollként funkcionált, melyet csak az érintettek és csak a jogerős döntést követően indítványozhattak. Emiatt a legtöbbször nem védte jobban az indítványozó érdekeit, mintha eleve normakontroll-indítványt nyújtott volna be,¹³ sőt szigorúbb feltételeket támasztott, így aztán igénybe vételének gyakorisága jelentősen

⁹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat [ABH 1991, 272.]

¹⁰ 442/D/2000. AB végzésben [ABH 2003, 1843.]

¹¹ Az alkotmánybíróságok ezen (és egyéb) funkcióinak, valamint hatásköreinek egymástól való megkülönböztetéséhez lásd pl.: Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 452-467. o.; Legény Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 236-273. o. In: Tóth Judit – Legény Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 211-280. o.; Téglási András: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 135-141. o. In: Bende Zsófia – Halász Iván: Összehasonlító alkotmányjog. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 135-148. o.

¹² A 2012. január 1. előtti magyar alkotmányjogi panaszról, annak AB általi alkalmazási gyakorlatáról és e gyakorlat dilemmáiról lásd pl.: Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? In: Alkotmánybírósági Szemle, 2010/1. szám, 130-134. o.; Uitz Renáta: Egyéni jogséremlmek és az Alkotmánybíróság. In: Fundamentum, 1999/2. szám, 39-52. o. A „régii” panasz továbbélésének és 2012 utáni alkalmazhatóságának elemzését lásd: Köblös Adél: A „régii típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 80-88. o.

¹³ 1999-ig az eljárási törvények, a Be.-t kivéve, nem biztosították az alkotmányjogi panaszbeadvány ügyében született alkotmánybírósági határozatban foglaltak rendes bírósági érvényesítésének eljárási szabályait, emiatt az

elmaradt a normakontrollétól. Egyetlen valódi előnye volt: a panaszban támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmen felül a panasztevő kérhette a konkrét ügyében született bírói (és ha a bírói út nem állt nyitva, akkor a közigazgatási) határozat vele szemben való alkalmazásának kizárását, ám ez a kizárás csak az adott jogszabályi rendelkezést először támadó panaszos esetében működött (természetesen ha az Alkotmánybíróság a panasznak helyt adott). Mindenki, aki hasonló jogi alapon nyújtott be ugyanazon jogszabállyal szemben alkotmányjogi panaszt, az az Alkotmánybíróság határozatát követően már nem tudta elérni az adott jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az ügyében történő, visszamenőleges hatályú kizárását, mert azt csak azok a panaszosok érhették el, akik indítványukat még az adott kérdést rendező alkotmánybírói határozatot megelőzően benyújtották az Alkotmánybírósághoz, és azt egyesítették a döntésre váró üggyel. A többiek beadványát (vagyis akik az alkotmánybírói határozatot követően szerették volna ugyanezen, addigra már megsemmisített jogszabálynak a saját ügyükben történő visszamenőleges hatályú kizárását) az Alkotmánybíróság *res iudicata* miatt már nem vizsgálta, nem vizsgálhatta. Ezt nevezték „az első indítványozó jutalmának” („*Ergreiferprämie*”).¹⁴

Emellett létezett a bírói konkrét normakontroll intézménye is, melynek során az a bíró(ság), amely úgy látta, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmaznia, az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz fordulhatott, és kezdeményezhette az adott jogszabály vagy jogszabályhely alkotmányossági vizsgálatát;¹⁵ ennek kezdeményezését pedig az ügyben érdekelt bármely fél is kérhette az eljáró bíróságtól. Minderről a régi Abtv. 38. §-a rendelkezett, melynek (1) bekezdése szerint „a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt [korábban: állami irányítás egyéb jogi eszközét – T.J.Z.] kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli”; a (2) bekezdés szerint pedig „kérelemben a bíró (1) bekezdés szerinti eljárását kezdeményezheti az, aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes”. Ez esetben tehát nem kellett a jogerős döntést megvárni, viszont erre (a jogerős döntés előtt az Alkotmánybírósághoz fordulásra) nem volt az ügyben érintett személynek alanyi joga, azt ő csak kezdeményezhette az ügyében eljáró bíróságnál, amely szabad belátása szerint döntött a fél ezen kérelméről, és csak akkor fordult az Alkotmánybírósághoz, ha a fél ez irányú kérelmében foglaltakkal maga is egyetértett. További fogyatéka volt ennek a konkrét

alkotmánybírói egyéni alapjogi jogvédelem csonka volt; csak a jogalkotó ez irányú mulasztását megállapító 23/1998. (VI. 9.) AB határozat [ABH 1998, 182.] nyomán születtek meg azok a törvényi rendelkezések, melyek a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III., illetve az Államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvénybe, azaz a Pp.-be és az Áe.-be (a mai Ket. elődjébe) beillesztették e szabályokat (vö.: Köblös: i. m. 132. o.).

¹⁴ Vö. pl.: Sulyok Tamás: Az osztrák *Verfassungsgerichtshof* és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei, 115. o. In: Alkotmánybírói Szemle, 2011/1. szám, 110-116. o.; Köblös: i. m. 131-132. o.

¹⁵ Ez a „kezdeményezés” tartalmilag ugyanolyan indítvány volt, mint például egy („régí”) alkotmányjogi panasz, vagyis a bíróra mint a konkrét normakontroll indítványozójára ugyanazok a tartalmi és formai előírások vonatkoztak, mint egy panaszosra vagy éppen egy absztrakt normakontrollt kezdeményezőre. Így az alkotmányossági problémát sem csak „felvetnie” kellett a bírónak, azaz nem csupán kérdést kellett intéznie az Alkotmánybírósághoz, amelyben azt tudakolta volna, hogy egy norma összhangban áll-e az Alkotmánnyal, hanem – amennyiben úgy vélte, hogy alkotmányellenes normát kellene alkalmaznia – kifejezetten indítványoznia kellett azt, hogy az AB nyilvánítsa alkotmányellenesnek és semmisítse meg a hivatkozott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. (Vö.: Trócsányi László: Az alkotmánybíráskodás és az igazságszolgáltatás kapcsolatának egyes kérdései, 125. o. In: Alkotmánybírói Szemle, 2010/1. szám, 120-126. o.) E „régí” alkotmányjogi panasz továbbélése miatt a normakontrollhoz kötött panasz esetében ma is ez a helyzet.

normakontrollnak, hogy csak olyan ügyekben lehetett már a jogerős döntés előtt igénybe venni, amelyekben lehetőség volt bírói eljárásra; így azokban az ügyekben, amikor a közigazgatási határozattal szemben a bírói felülvizsgálat törvényénél fogva kizárt volt, meg kellett várni ezt a jogerős döntést (és utána alkotmányjogi panasszal az AB-hoz fordulni), hiszen ezt a konkrét normakontrollt csak bíró („a” bíró) kezdeményezhette, közigazgatási szerv nem.¹⁶

2012. január 1-jétől az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos szabályozás megváltozott, kibővült. A korábbi, normakontrollal egybekötött, előfeltételként jogerős bírósági döntést megkívánó, immáron az új Abtv. (az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény) 26. § (1) bekezdésében szabályozott panasz (a továbbiakban: „rég” alkotmányjogi panasz) mellé belépett az új Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, szintén normakontrollal egybekötött „kivételes” vagy (helyesebben) „közvetlen” alkotmányjogi panasz, továbbá az új Abtv. 27. §-a szerinti, magával a bírói döntéssel szemben igénybe vehető, ún. „valódi” alkotmányjogi panasz. És természetesen a régi, a kivételes és a valódi panaszok mellett továbbra is rendelkezésre áll a fél számára az, hogy bármely, bíróság előtt folyamatban levő ügyben kérje a bíróságtól a bírói konkrét (az új jogszabályi terminológia szerint „egyedi”) normakontroll-eljárás kezdeményezését, aminek azonban a tényleges kezdeményezése továbbra is a bíróságon múlik.

Az alkotmányjogi panaszokról általános szinten az Alaptörvény rendelkezik, melynek 24. cikk (2) bekezdés c) pontja teremti meg a normakontrollra irányuló „rég” és „kivételes” panaszok, ugyane bekezdés d) pontja pedig a „valódi” alkotmányjogi panaszok benyújtásának lehetőségét. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint „az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az

¹⁶ A régi Alkotmány (1949. évi XX. törvény) úgy rendelkezett, hogy „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét” [50. § (2) bek.]. Ugyanezt mondja ki az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja is („a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről”). A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 71. § (1) bekezdése szerint „a hatóság ... az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki”. A Ket. szerint tehát érdemi hatósági döntés csak határozat formájában hozható, amellyel szemben mind a régi Alkotmány, mind az új Alaptörvény értelmében igénybe vehető a bírói jogorvoslat (a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény /Pp./ XX. fejezete szerinti közigazgatási per, azaz „a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti” [Pp. 324. § (1) bek.] per. Elvileg ez a Ket. szerinti végzésekkel szemben nem lenne igénybe vehető; ugyanakkor ágazati szakigazgatási törvények rendelkezhetnek olyan, végzés formájában meghozott közigazgatási döntésekről, amelyek az ügy érdemében születnek. Ebből első pillantásra olyan következtetés is levonható lenne, hogy nincs (és 2012. január 1-je előtt sem létezett) olyan közigazgatási határozat, amely esetében nincs (nem volt) bírói felülvizsgálat, tehát az a fenti kitétel, miszerint „azokban az ügyekben, amikor a közigazgatási határozattal szemben a bírói felülvizsgálat törvényénél fogva kizárt volt, meg kellett várni ezt a jogerős [ti. közigazgatási] döntést”, valójában üres halmazt jelöl. Ez azonban csak első pillantásra van így, mivel, mint írtuk, léteznek olyan ágazati szakigazgatási törvények, melyek végzés formájában rendelik el olyan döntések meghozatalát, melyek az ügy érdemében születnek (az ügyfél jogairól, kötelezettségeiről rendelkeznek), de amelyekkel szemben a bírói felülvizsgálat lehetőségét a jogalkotó kizárta. Mivel a „határozat” fogalmát (amelyről az Alkotmány is rendelkezett és amelyről az Alaptörvény is szól) nem lehet a Ket., tehát a közigazgatási jog szerinti értelemben felfogni, mivel annak alkotmányjogi fogalma – a *lex superior derogat legi inferiori* elve alapján – erősebb (kell, hogy legyen), hiszen a jogforrási hierarchia értelmében egy fogalom alkotmányi szintű értelme (kiváltképpen egy alkotmányjogi tárgyú jogértelmezési probléma feloldása során) szükségképpen megelőzi a szakjogi szintű értelmet, ezért az ilyen végzésekkel szemben is helye van bírói felülvizsgálatnak. Mivel pedig ilyen érdemi, közigazgatási jogilag „végzés” formájában meghozandó, de alkotmányjogilag közigazgatási „határozatnak” minősülő döntések léteznek, ezért a bírói úton rendes jogorvoslattal, közigazgatási per útján meg nem támadható jogerős közigazgatási határozatok halmaza (amelyek alapjául szolgáló jogszabályokkal szemben a „rég” alkotmányjogi panasz volt csak igénybe vehető, bírói eljárás hiányában a csak a bíró által kezdeményezhető bírói konkrét normakontroll nem) nem volt üres halmaz, és jelenleg sem az. (Így például az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény /Art./ 124/D. §, 115. § (4) bekezdés és 143. § (1) bekezdés szerinti NAV (korábban APEH) elnöki végzéssel szemben – noha az ügy érdemében született – bírói felülvizsgálat nem /volt/ igénybe vehető.)

Alaptörvénnyel való összhangját”; d) pontja szerint pedig „az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”.

Ennek alapján az új Abtv. (2011. évi CLI. törvény) a következőképpen rendelkezik:

„Abtv. 26. §

(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

(3) A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.”

„Abtv. 27. §

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Mindehhez jön az a lehetőség, hogy a bírói konkrét („egyedi”) normakontroll kezdeményezését a bíróság előtti eljárásban érdekelt személy kérheti az eljáró bíróságtól.

Ez azt jelenti, hogy az a személy vagy szervezet, akinek Alaptörvényben biztosított joga véleménye szerint sérült, 2012. január 1-jét követően a következő lehetőségekkel élhet. Ha az ügyében bírósági eljárás van folyamatban, és a bíróság által alkalmazott norma nincs összhangban az Alaptörvénnyel, akkor meg kell várnia a jogerős határozatot (hiszen előfordulhat, hogy például a másodfokú bíróság másképp értelmezi az adott törvényhelyet, mint az elsőfokú bíróság, márpedig a törvény autentikus értelmének a jogerős döntés szerinti jelentést kell tekinteni), és csak ezt követően, a határozat jogerőre emelkedését követő 60 napos szubjektív határidőn belül [Abtv. 30. § (1) bek.], ha pedig az indítványozó az ügydöntő határozatról később szerzett tudomást, akkor a 60 nap eltelte után is (az igazolási kérelem előterjesztésével együtt) a tudomásszerzéstől számított 15 napon belül, de legkésőbb a határozat jogerőre emelkedésétől számított 180 napos objektív határidőn belül [Abtv. 30. § (3) bek.] kell az indítványt benyújtania.

Ha a bíróság által alkalmazott norma felhasználásával meghozott bírósági döntés jogerőssé válását az érintett személy vagy szervezet nem szeretné megvárni, akkor kérnie kell az eljáró (másod- vagy /egy- büntetőügyekben/ harmadfokú bíróságtól, hogy kezdeményezze (bírói egyedi normakontroll keretében) e jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását az Alkotmánybíróságnál. Ugyanez a helyzet akkor is, ha (nem jogerős) döntés még nincs, de az alkalmazandó normát az érintett alaptörvény-ellenesnek véli; ekkor természetesen már az elsőfokú eljárásban kérheti a bíróságtól az alkotmánybírósági

normakontroll kezdeményezését (és persze mindezekre az eljáró bíróságnak az érintett/ek/ akaratától függetlenül lehetősége van). Természetesen ezekben az esetekben már erős érveknek kell amellett szólniuk, hogy az alkalmazandó norma alaptörvény-ellenes, hiszen a bíróságok csak indokolt esetben függesztik fel az eljárásukat és fordulnak az Alkotmánybírósághoz.

A „régí”, „nem valódi” alkotmányjogi panasz és a bírói egyedi normakontroll közötti fontos különbség, hogy utóbbi esetében a bíró nemcsak az alaptörvény-ellenesség megállapítását, hanem az Alkotmánybíróság által korábban alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásának a kizárását is kezdeményezheti. Ennek olyan esetekben van relevanciája, ha az AB *ex nunc* vagy *pro futuro* hatállyal semmisít meg valamely jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, vagyis az újabb ügyben beadott bírói normakontroll-indítvány időpontjában a már (*ex nunc* vagy *pro futuro*) alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabály még érvényes és így elvileg alkalmazandó lenne. Ehhez képest a „nem valódi”, „régí” alkotmányjogi panasz esetében az *ex nunc* vagy *pro futuro* megsemmisítés¹⁷ esetében az alkalmazási tilalom csak magára az indítványozóra (egyesített ügyek esetében az indítványoknak helyt adó alkotmánybírói határozat meghozataláig beérkezett indítványok előterjesztőire)¹⁸ hat ki, a később előterjesztett ügyekre már nem. Ez abból következik, hogy az új Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint „ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának”. Vagyis a „régí” alkotmányjogi panasznál (ahogyan 2012. január 1-je előtt is) a *res iudicata* kizárja az újabb potenciális panaszos által azonos jogi normának azonos alkotmányos jogra és e kettő közti azonos alkotmányjogi összefüggésre alapított panaszát, így az egyedi ügyben való alkalmazási tilalom kimondását is, hiszen a „régí” alkotmányjogi panasz esetében nem lehetséges önmagában az alkalmazási tilalom kimondását kérni. Ugyanez ellenben a bírói konkrét („egyedi”) normakontrollnál már lehetséges; ezt az Abtv. 25. §-a teszi lehetővé.¹⁹ ²⁰ Ez tehát azt jelenti, hogy „az első

¹⁷ *Ex nunc* megsemmisítés esetében a megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés a kihirdetést követő napon veszíti hatályát, azonban azt az ezen időpontot megelőzően indult ügyekben még alkalmazni kell. Ilyenkor az érvényes, de már nem hatályos jogszabályhoz joghatások fűződhetnek, vagyis ha a megsemmisítés nem a jogszabály alkotására visszaható hatállyal történt, azt – az adott ügyre vonatkozó alkalmazási tilalom hiányában – a folyamatban levő eljárásokban alkalmazni kell.

¹⁸ Vö.: Köblös: i. m. 132. o.

¹⁹ „Abtv. 25. § Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.” Ez utóbbi, kurzívval szedett fordulat a „régí”, normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasznál hiányzik.

²⁰ A régi Alkotmány és a régi Abtv. ezt még nem mondta ki *expressis verbis*, ugyanakkor az Alkotmány és a régi Abtv. alapján nyelvtani, kontextuális és teleologikus interpretációval ezt ki lehetett értelmezni. Persze ki lehet(ett) értelmezni ennek az ellenkezőjét is, emiatt a korábbi alkotmánybírói gyakorlat nem volt egységes. Az első években a fő szabály az volt, hogy az alkalmazási tilalmat csak a határozat meghozataláig beérkezett ügyekben mondta ki az Alkotmánybíróság, és csak egyedi jelleggel, ugyanakkor kivételképpen az AB több esetben általános alkalmazási tilalmat rendelt el. 1995-ben a divergáló gyakorlat egységesedett, eszerint a bírói konkrét normakontroll és a régi alkotmányjogi panasz esetében az alkalmazási tilalom csak az AB határozatának meghozataláig beérkezett ügyekre terjedhetett ki, általános jelleggel azt nem lehetett kimondani, továbbá a (nem *ex tunc* hatályú) megsemmisítés időpontját követően csak alkalmazási tilalom végett nem lehetett az AB-hoz fordulni [68/1995. (XII. 7.) AB végzés, ABH 1995, 431.]. Ennek az volt az oka, hogy az AB szerint a jogszabály

indítványozó jutalmának” („*Ergreiferprämie*”) nevezett helyzet a „nem valódi” alkotmányjogi panasz esetében továbbra is létezik, és korlátozza az egyedi ügyekben résztvevő érintettek jogérvényesítési lehetőségeit. Erre pedig sem a „kivételes” alkotmányjogi panasz intézménye (amely csak olyan ügyekben vehető igénybe, amelyekben nincs és nem is lehetséges bírói eljárás), sem a „valódi” alkotmányjogi panasz (amely nem normakontroll-eljárás) nem szolgál gyógyírként, még akkor sem, ha az AB az Abtv. 28. §-a alapján az egyik panaszeljárásról saját döntése eredményeképpen áttérhet a másikra (már csak azért sem, mert ez utóbbi jogával az Alkotmánybíróság rendkívül ritkán él).

alkotmányosságának vizsgálata az elsődleges jelentőségű (a konkrét normakontroll-indítványok alapkérdése az alkalmazandó jog alkotmányossága), ehhez képest az alkalmazási tilalom csak másodlagos és járulékos jellegű, vagyis az alkotmányossági vizsgálat alapkérdéséhez kötött (az alkalmazási tilalom tehát a jogi norma alkotmányossági vizsgálatának nem érdemi következménye). Mivel a jogszabály AB általi megsemmisítése *res iudicata*t eredményez, ezért azt többé nem lehet vitássá tenni, e nélkül viszont önmagában az alkalmazási tilalom sem terjeszthető az Alkotmánybíróság elé. Ha pedig valaki a jogszabályt megsemmisítő alkotmánybírói határozat meghozatalát követően mégis azzal fordult az AB-hoz, hogy az adott jogszabálynak az ügyében történő alkalmazási tilalma kimondásával együtt a jogszabály alkotmányellenességének a megállapítását is kérje, akkor – mivel az AB a beadványban megállapítani kért alkotmányellenességet az alkalmazási tilalommal egységes jogkövetkezményként kezelte – az Alkotmánybíróság az eljárást *res iudicata* miatt az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó részében megszüntette, az önmagában maradó alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítványt pedig hatáskör hiánya miatt visszautasította [vö.: 442/D/2000. AB végzés, ABH 2003, 1843.]. (E döntés abszurd következményeinek konkrét bírói eljárásokban való bemutatását és e gyakorlatnak egy polgári jogi ügyekben ítélkező bíró által adott kritikáját lásd: Kemenes István: Alkotmány, bíróság, 136-137. o. In: Alkotmánybírói Szemle, 2010/1. szám, 135-137. o. E kritika megalapozottságának elismerését pedig, mely már az AB gyakorlatának revízióját is előrevetítette, lásd: Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok, 325-326. o. In: Magyar Jog, 2010/6. szám, 322-327. o.) 2011-ben azután az AB korábbi alkotmányos álláspontját kifejezetten revideálva egy rendkívül nagy elvi jelentőségű döntést hozott. A 35/2011. (V. 6.) AB határozatban – egyebek mellett – két fontos tételt is leszögezett az AB. Egyrészt kimondta azt, hogy „az azonos ténybeli alapú, azonos jog alapján megítélendő polgári peres ügyekben az Alkotmánybíróság megállapíthatja az általa alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály általános alkalmazási tilalmát” [ABK 2011. május, 396, 396.], másrészt azt is leszögezte, hogy „ha az Alkotmánybíróság nem általános, hanem csak konkrét alkalmazási tilalmat rendel el, akkor – újabb bírói kezdeményezés esetén – lefolytatja a kizárólag alkalmazási tilalom iránti bírói indítvánnyal kapcsolatos eljárást” [uo.]. Vagyis az Alaptörvény és az új Abtv. hatályba lépéséig elvi jelleggel elismerésre került, hogy – a jogbiztonság és a felek törvényes bíróhoz való jogának érvényesülése, valamint annak érdekében, hogy a bírói kezdeményezés betölthesse a célját – az ún. sorozatperekben (mint amilyenek a parkolási bírságokkal kapcsolatos perek voltak), amikor tehát azonos ténybeli alapról származó azonos jogok érvényesítése iránt különböző bíróságokon több érdekelt ügyében is eljárás folyik, lehetőség legyen mind az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának minden érintetre kiható, minden, az AB határozataig jogerősen le nem zárt perben történő, generális jellegű kizárására (függetlenül attól, hogy a peres felek ügyében eljáró bíró az Alkotmánybírósághoz fordult-e konkrét normakontroll-indítvánnyal, vagy sem), mind pedig arra, hogy az egyedi ügyben kimondott *erga omnes* hatályú alkotmányellenességhez kapcsolódó, nem *erga omnes* hatályú pusztán alkalmazási tilalom iránt az AB határozatának meghozatalát követően is az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak azok a bíróságok, amelyek előtt olyan személyek részvételével folyik eljárás, akiknek az ügyében szintén alkalmazni kellene a már alkotmányellenesnek talált jogszabályt. A 35/2011. ABh. indokolása szerint „az alkotmányossági eljárásnak csak akkor képezheti formai akadályát az >>ítélt dologra<< hivatkozás, amennyiben ugyanabban a perben ugyanazon alkotmányossági indítványt kellene a testületnek ismételten elbírálnia. Az alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítvány ezért nem tekinthető >>járulékos<<, érdemi döntést nem igénylő kérdésnek.” [35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABK 2011. május, 396, 404.] (Ugyanerre utalt vissza a 2011. október 25-én meghozott 1813/B/2010. AB végzés is, mely szerint „az általános jelleggel kimondott alkalmazási tilalom értelmében az alkotmányellenesnek minősített norma nem képezheti folyamatban lévő eljárásokban jogviták bírói eldöntésének alapját”). Az alkotmányellenességnek és az alkalmazási tilalomnak az egyedi ügyre irányadó következményeit azonban mindig a konkrét ügyben eljáró bírónak kell levonnia. Továbbá, ugyancsak a 35/2011. ABh. indokolása szerint „az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ügygel azonos ténybeli és jogi alapról származó peres eljárással párhuzamosan folyamatban lévő perek esetében utólag is biztosítani kell az alkalmazás kizárásának lehetőségét. Mivel a bíró alkotmányos felhatalmazása az alkotmányellenes jog mellőzésére nem terjed ki, ezért lehetőséget kell biztosítani arra is, hogy csak alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést is érdemben vizsgálhasson az Alkotmánybíróság.” [35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABK 2011. május, 396, 405.]

További lényeges különbség a „régí” panasz és az egyedi bírói normakontroll között, hogy az érintett a saját ügyében született jogerős bírósági döntés alapjául szolgáló jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását csak akkor kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál, ha ezen jogszabály valamely, Alaptörvényben biztosított jogát sértette, míg a bíró normakontroll-indítványa nincs az alapjog-sérelemre korlátozva, ő más Alaptörvény-beli rendelkezések vélt sérelme miatt is az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Ez azt is jelenti, hogy ha az ügyben érintett személy vagy szervezet véleménye szerint az alkalmazott (illetve alkalmazandó) jogszabály nem alkotmányos jogot, hanem például alkotmányos értéket vagy elvet (esetleg – ami nem túl valószínű – szervezeti rendelkezést) sértett meg, akkor arra közvetlenül nem hivatkozhatnak, pusztán az eljáró bírónál indítványozhatják a bírói egyedi normakontroll kezdeményezését. Ez utóbbi esetben viszont a jogerős bírói döntést nem várhatják be, mert az egyedi bírói normakontrollra csak folyamatban levő ügyben kerülhet sor. Végül az is fontos eltérés a két jogintézmény között, hogy az Abtv. 29. §-a alapján „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”, míg a bíró normakontroll-indítványához az Abtv. ilyen szűkítést nem ír elő, a bíró tehát olyan alaptörvény-ellenesség megállapítása végett is felfüggesztheti az előtte folyamatban levő eljárást és az Alkotmánybíróság döntését kérheti, amely a bírói döntést sem érdemben nem befolyásolja, sem „alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek” nem tekinthető.

Amennyiben az érintettel szemben *közigazgatási eljárásban* hoztak (közigazgatásilag) jogerős döntést, akkor az érintett jogai attól függően változnak, hogy van-e lehetősége bírói felülvizsgálatra. Ha van, akkor azt mint rendes jogorvoslatot igénybe kell vennie, és ha az elsőfokú bírói döntés ellen további rendes (bírói) jogorvoslatnak is helye van, akkor ezt is ki kell merítenie (azonban a rendkívüli jogorvoslatok, például a jogerős bírói döntés felülvizsgálatának a kezdeményezését a Kúrián már nem).²¹ Ha viszont ilyen rendes, bírói jogorvoslati út nem áll rendelkezésre,²² akkor a „régí”, normakontrollt jelentő alkotmányjogi panasz (a 2012. január 1-je előtti szabályozással ellentétben) nem vehető igénybe. „Cserébe” viszont ilyenkor igénybe vehető az ún. „kivételes” alkotmányjogi panasz, melynek az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b)* pontjában írt feltétele, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket a potenciális indítványozónak ekkor is ki kell merítenie.

A „kivételes” alkotmányjogi panasz igazi alkalmazási köre viszont nem a bírói jogorvoslattal nem támadható közigazgatási határozatok alapjául szolgáló jogszabályok vagy jogi rendelkezések alaptörvény-ellenességének vizsgálata, hanem az az esetkör, amikor „nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás” [tehát azt sem közigazgatási, sem bírói úton nem lehet megtámadni – Abtv. 26. § (1) bekezdés *b)* pont], és a jogsérelem „az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be” [Abtv. 26. § (1) bekezdés *a)* pont]. (A leghíresebb ilyen, közvetlen panasz alapján meghozott Abh. a bírók (és mások) nyugdíjkorhatárának egy lépcsőben történő, átmeneti idő nélküli csökkentését előíró jogszabály²³ alaptörvény-ellenességét a bírói függetlenség sérelme miatt megállapító /példátlanul szoros szavazati aránnyal meghozott/²⁴ határozat volt.²⁵

²¹ A felülvizsgálat során hozott bírói döntés alapjául szolgáló jogszabállyal vagy jogszabályi rendelkezéssel szemben akkor lehetett és lehet jelenleg is alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha maga a Kúria alkalmazott ezen eljárása során olyan anyagi vagy eljárási jogi normát, amelyet korábban, a jogerős döntés meghozatala során a bíróság még nem alkalmazott.

²² Vö.: 16. lábj.

²³ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 90. § *ha)* pontja, valamint 230. §-a.

²⁴ A határozatot 7:7 arányban, elnöki szavazattal fogadták el.

²⁵ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

Az új Alaptörvény továbbá lehetővé tette, hogy a valódi érdekeltek ne csak az azon eljárás alapjául szolgáló *jogszabály* alaptörvény-ellenességére hivatkozhatnak, amely eljárásban valamilyen módon érdekeltek (pl. amelyben félként vagy más pozícióban vesznek részt, vagy amelyben született döntés kihat a jogaikra vagy kötelezettségeikre), és ne is csak akkor hivatkozhatnak jogaikra, amikor egy jogszabály(hely) velük szemben közvetlenül hatályosul, hanem akkor is élhessenek az egyéni (alap)jogvédelem eszközével, ha maga a *bírói döntés* sérti valamely, Alaptörvényben biztosított jogukat. Erre szolgál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a szerinti ún. „valódi” alkotmányjogi panasz.^{26 27} Ezzel a hangsúlyeltolódással az alkotmányozó azt deklarálta, hogy az alapjogok

²⁶ Mindez – bizonyos eltérésekkel – alapvetően német mintára történt meg. A német gyakorlat kialakulásához, jellegzetességeihez és problémáihoz magyarul lásd pl.: Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. In: Alkotmánybírói Szemle, 2011/1. szám, 100-109. o.; Mohácsi Barbara – Zakariás Kinga: A „valódi” alkotmányjogi panasz. Kézirat; Zakariás Kinga: A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Jogtudományi Közlöny, 2010/2. szám, 98-104. o.; Téglási András: Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában, 225-228. o. In: Kubovicsné Borbély Anett – Téglási András – Virányi András (szerk.): Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 172-231. o.; Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): i. m. 274-275. o. Átfogóbb, részletes bemutatására pedig lásd: Hartmann, Bernd J.: Verfassungsbeschwerden, Rechtsweg, Landesverfassung. In: Pieroth, Bodo – Silberkuhl, Peter (Hrsg.): Die Verfassungsbeschwerde. Wolters Kluwer, 2008, 59-166. o.; Zuck, Rüdiger: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. Verlag C.H. Beck, München, 2006. Az eredeti, német „alkotmányjogi panasz” („*Verfassungsbeschwerde*”) egyébként az alkotmányos alapjogokkal szembenálló bírói és közigazgatási hatósági döntésekkel szemben nyújt rendkívüli, egyéni (alap)jogvédelmet jelentő jogorvoslati lehetőséget, mégpedig fő szabály szerint a jogerős, kivételes esetben már a nem jogerős döntésekkel szemben is (vö.: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz /BVerfGG/* 90. §). (Ettől meg kell különböztetni az osztrák *Beschwerde* jogintézményét (vö.: Favoreu, Louis: Az alkotmánybíróságok, 71-72. o. In: Paczolay Péter /szerk./: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 52-113. o.), mely kizárólag a közigazgatási úton rendes jogorvoslattal már nem támadható közigazgatási határozatokkal szemben vehető igénybe /tehát bírói döntésekkel szemben nem/ – Ausztriában a bírói döntések /feltéve, hogy jogerősek/ egyéni kezdeményezésre csak normakontroll /kvázi „nem valódi” alkotmányjogi panasz/ keretében, illetve /jogerőtől függetlenül/ bíró által az előtte fekvő ügy vonatkozásában kezdeményezhető konkrét normakontroll keretében támadhatók, ott tehát német típusú „valódi” alkotmányjogi panasz nem létezik /vö.: Sulyok: i. m. 115-116. o./). Németországban egyébként az alkotmányjogi panaszoknak két alapvető fajtája van: egyrészt maga a bírói (kivételes, ha vele szemben a bírói út törvényenél fogva kizárt, közigazgatási) döntés (a döntés alapjául szolgáló, önmagában egyébként alkotmányos norma alkotmányellenes értelmezése vagy a döntés alapjául szolgáló, alkotmányellenes jogalkalmazást eredményező eljárási hibák) esetén igénybe vehető *Urteilsverfassungsbeschwerde*, másrészt a bírói (kivételes közigazgatási) döntés alapjául szolgáló, önmagában alkotmányellenes anyagi jogi vagy eljárási jogi normák ellen felhívható *Rechtssatzverfassungsbeschwerde*.

²⁷ Érdekesség, hogy a „valódi”, bírói ítéletekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz bevezetése már a rendszerváltás során felmerült, azonban a Legfelsőbb Bíróság ellenállása, illetve az Ellenzéki Kerekasztal közönye miatt (amely fontosabbnak tartotta az *erga omnes* hatályú, a megsemmisítés lehetőségét tartalmazó és bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll, mint az egyéni (alap)jogvédelem eszközéül szolgáló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését) ez végül akkor lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről. (Lásd ehhez pl.: Sólyom László előszava, 19. o. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 13-20. o.) A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének gondolata ezt követően is időről időre felmerült, legutoljára maga az Alkotmánybíróság, illetve annak elnöke fogalmazta meg az alkotmányozás megindulásakor azt az igényt, hogy – az érdekeltséghez nem kötött utólagos absztrakt normakontroll-indítvány lehetőségének megszüntetésével együtt – történjen meg az egyéni jogvédelem alkotmányos mércéje érvényesülésének biztosítására alkalmas intézmény megteremtése, vagyis az alkotmányozó hozza létre a valódi alkotmányjogi panaszt. (Lásd ehhez Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnöke, Salamon László részére írt, 2010. szeptember 29-i keltezésű levelét: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.) E jogintézmény bevezetését továbbá több más alkotmányjogász is szorgalmazta (lásd pl.: Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? In: Birák Lapja 1994/3-4. szám, 45-50. o.; Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma, 98. o. In: Alkotmánybírói Szemle, 2011/1. szám. 93-99. o.; Bihari Mihály: Alkotmánybíró és alkotmánybíráskodás, 212. o. In: Magyar Jog, 1999/4. szám, 200-214. o.); mások ugyanakkor szkeptikusak voltak annak a magyar jogrendszerbe való bevezetésével szemben (lásd pl.: Csehi: i. m. 109. o.).

egyéni jogvédelmi funkcióját (vagyis az eseti jogszolgáltatás alkotmányossági felülvizsgálatát) a korábbinál lényegesen fontosabbnak, míg az alkotmánybíráskodás normakontroll-funkcióját (azaz a politikai jogalkotás feletti ellenőrzést) kevésbé hangsúlyosnak, illetve kevésbé kívánatosnak tartja.²⁸ „Valódi” alkotmányjogi panasz indítványozására ugyanis akkor kerülhet sor, ha a konkrét bírói eljárásban közvetlenül (félként, beavatkozóként, vádlottként, magánvádlóként, magánfélként, „egyéb érdekeltként” /például szemletárgy birtokosaként/ stb.) érdekelt személy vagy szervezet Alaptörvényben biztosított joga sérült (továbbá csak akkor, ha „az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”, és csak az ügy érdemében hozott döntés, illetve az eljárást befejező egyéb döntés ellen).²⁹

Mindez azonban nem akadályozza meg azt, hogy ha az érintett az egyik fajta alkotmányjogi panasz alapján indít eljárást, akkor az Alkotmánybíróság „áttérhessen” a másik fajta alkotmányjogi panaszra, és azt (vagy azt is) vizsgálhassa. Az Abtv. mindkét irányban biztosítja az átjárást, és ezzel tovább erősíti a panaszok általi alapjogvédelem szintjét; 28. §-ának (1) bekezdésében ugyanis kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja”, ugyane § (2) bekezdésében pedig úgy rendelkezik, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja”. Ezért, bár fő szabályként az AB panasz alapján jár el, és így az indítványban megfogalmazott jogcímhez („alkotmányossági kérelemhez” [Abtv. 52. § (1) bek.]) kötve van, a jogbiztonság és az alkotmányosság érvényesülése érdekében azonban joga van vizsgálni a másik jogcímen („alkotmányossági kérelmen”) alapuló alkotmányjogi panasz szerinti helyzetet és annak alkotmányjogi következményeit is, feltéve mindkét esetben, hogy a befogadás törvényi feltétele, a „lényegesség” is fennáll (ezt a – nem tételes jogi elnevezéssel aposztrofált – kritériumot az Abtv. 29. §-a definiálja, eszerint „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”).

²⁸ Ezzel a magyar AB is közelebb került az eseti igazságszolgáltatáshoz (vö. pl.: Csink Lóránt: Az alkotmányos szervek együttműködése az új Alaptörvényben, 71. o. In: Kubovicsné *et al.*: i. m., 67-72. o.; ezen eltolódás kritikáját pedig lásd pl.: Pokol Béla: Alkotmánytervezet – elismerés és kritika, 57. o. In: Kubovicsné *et al.*: i. m. 53-57. o.); ugyanakkor túlzás lenne azt állítani, hogy ezzel az Alkotmánybíróság „de facto bírósággá” válna (ezen állítást lásd pl.: Bobek, Michal: Quantity or Quality: Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe, 18. o. In: European University Institute, EUI Working Papers, Law, 2007/36.), vagy hogy az AB „igazságszolgáltatási tevékenységet” látna el (vö. pl.: Varga Zs. András: Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás, 129. o. In: Kubovicsné *et al.*: i. m. 125-132. o.). Valójában az Alkotmánybíróság ezt követően sem lesz ténybíró: csak rendkívül kivételes esetben vesz fel – az alkotmányossági kérdés eldöntése érdekében szükséges – „bizonyítást”, egyébként kizárólag jogkérdésekben, azon belül is alkotmányossági kérdésekben dönt, amihez még a valódi alkotmányjogi panasz esetében is elegendő azon tényállás, amelyet a rendes bíróságok megállapítottak, és amely a kézhez kapott bírói döntésekből és (esetleg) az egyéb iratanyagból kiolvasható. (Balogh Zsolt ezt úgy fogalmazta meg, hogy „az új Alkotmány alapján a normatív-egyedi felosztást egy másik felosztás váltja fel, ... az alkotmányos-törvényes megosztás az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között” /Balogh Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alkotmány alapján, 134. o. In: Kubovicsné *et al.*: i. m. 133-139. o./.) A fentiek miatt tehát az AB nem tekinthető „szuper legfelsőbb bíróságnak” vagy „szuper felülvizsgálati bíróságnak”. (A legfelsőbb rendes bíróságok és az alkotmánybíróságok viszonyának főbb európai modelljeit és a köztük lévő feszültségek okait lásd: Garlicki, Lech: Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, Issue 1, 2007, 44-68. o. /különösen az 50-63. oldalak közötti részt/; Holländer, Pavel: The Role of the Constitutional Court for the Application of the Constitution in Case Decisions of Ordinary Courts. In: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Vol. 86 Heft 4, 2000, 537-552. o.; Turano, Leslie: Spain: *Quis Custodiet Ipsos Custodes?*: The struggle for jurisdiction between the *Tribunal Constitucional* and the *Tribunal Supremo*, 160. o. In: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, Issue 1, 2006, 151-162. o.)

²⁹ E feltételek mellett azonban „az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is” [Abtv. 43. § (4) bekezdés].

A valódi alkotmányjogi panasz „ára”: az *actio popularis*on alapuló utólagos absztrakt normakontroll megszűnése

Az *actio popularis*, vagyis az utólagos absztrakt normakontroll jogi érdekelttség nélküli indítványozási lehetősége a magyarországi alkotmánybíráskodás kezdetén hasznos funkciót töltött be: segített abban, hogy az államszocializmus káros jogi örökségéhez tartozó jogszabályokat viszonylag gyorsan, néhány év alatt, és viszonylag fájdalommentesen ki lehessen gyomlálni a jogrendszerből. Ebben az akkori alkotmánybíráknak nélkülözhetetlen segítséget jelentettek az állampolgári beadványok, melyek a legkülönbözőbb, problémásnak vélt jogi szabályozásokat terjesztették az AB elé döntésre. Ez a folyamat azonban a '90-es évek közepére lezajlott, így a jogi érdekelttség nélküli – a világ egészét tekintve egyébként kuriózumnak számító³⁰ – indítványozási lehetőség jórészt feleslegessé vált (hiszen a tényleges érdekeltek a saját ügyüket a „régí”, konkrét normakontrollt jelentő alkotmányjogi panasz révén könnyedén az AB elé vihetnék volna); az utólagos absztrakt normakontroll-indítványok ezt követően is töretlen népszerűsége pusztán annak volt köszönhető, hogy az bizonyos értelemben jóval egyszerűbb igényérvényesítést jelentett, mint az érdekelttség igazolásához kötött alkotmányjogi panasz. Ám ezzel párhuzamosan megjelentek az *actio popularis* diszfunkciói is, majd egyre inkább ezek váltak meghatározóvá.

E téma kifejtését érdemes az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testületének, a Velencei Bizottságnak – a magyar alkotmányozás kapcsán a magyar kormány által feltett három kérdésre adott válaszként – 2011. március 28-án közzétett állásfoglalásával kezdeni,³¹ nemcsak azért, mert egy nemzetközi hírű alkotmányjogászokból álló grémiumról van szó, hanem azért is, mert e testület képes a magyar belpolitikai harcoktól független módon egy objektívnak tekinthető álláspont kialakítására, ami a túlzottan átpolitizált magyar alkotmányozás problémáinak értékelése kapcsán megfelelő fogódzót jelenthet. Az állásfoglalás 58. pontjában – idézve egy korábbi állásfoglalását – a Velencei Bizottság a horvát tapasztalatok alapján kijelenti, hogy „ez a fajta széles körű indítványozási lehetőség a Bíróságot teljes mértékben leterheli”. Majd az 59. pontban, immáron kifejezetten a magyar alkotmányozás kapcsán azt is kimondja, hogy „az Alkotmánybírósághoz az *actio popularis* keretében 1600 beadvány érkezik évente, ami arról tanúskodik, hogy a magyar Alkotmánybíróság túlterhelésének veszélye nagyon is valós.” Az *actio popularis* helyett a Velencei Bizottság szerint „az egyén alapvető jogainak hatékony védelme” sokkal fontosabb (62. pont), ami viszont közvetlen, egyéni érintettséghez kötött indítványozási lehetőséget kell, hogy jelentsen (uo.). „A Velencei Bizottság a teljes körű alkotmányjogi panasz lehetőségét pártolja, nem pusztán azért, mert ez az alkotmányos jogok átfogó védelmét teszi lehetővé, de

³⁰ Európában mindössze a bajor tartományi alkotmánybíróság és a macedón alkotmánybíróság előtt kezdeményezhető jogi érdekelttség nélkül jogszabályok utólagos absztrakt normakontrollja (Vö.: Kelemen Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról, 87. és 94. o. In: Fundamentum, 2011/4. szám, 87-96. o.); Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke pedig úgy fogalmazott, hogy „a minden jogi érdek nélküli indítványozás teljesen egyedülálló a világon. Bár az *actio popularis* hat országban létezik, ezekben az államokban sem ennyire tág a jogkör, mint nálunk.” (Lásd: „Kudarcként életem meg” – az AB elnöke a nyugdíjügyről és a kétharmados törvényekről. In: http://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju.)

³¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary. [Opinion no. 614/2011, CDL-AD(2011)001] Magyarul lásd: Állásfoglalás a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről. (Böszörményi Jenő fordítása.) In: Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011, 358-375. o. A továbbiakban az állásfoglalás egyes megállapításait magyarul idézzük, Böszörményi Jenő fordításában. Az eredeti angol nyelvű szöveget lásd: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf).

azért is, mert az Emberi Jogok Európai Bírósága által nyújtott jogorvoslat természete szerint szubszidiárius, továbbá azért is, mert kívánatos, hogy az emberi jogi problémákat nemzeti szinten rendezzék.” (63. pont) „Következésképp, a Velencei Bizottság véleménye szerint a jövőbeli magyar Alkotmánynak az *actio popularis* lehetőségét megszüntető rendelkezései nem tekinthetők az európai alkotmányos örökség megsértésének. [...] a Bizottság úgy véli, hogy a jogszabályok egyének által kezdeményezett alkotmányossági felülvizsgálatának szűkítése annak a jól bevált feltételnek a megkövetelésével, hogy >>az Alkotmányban garantált jogok valós és közvetlen érintettsége<< (konkrét jogi érdek) fennálljon, nem kifogásolható, amennyiben egyúttal bevezetik a teljes körű alkotmányjogi panasz intézményét is. Egy ilyen változtatás nem tekinthető az európai standardok megsértésének.” (64. pont) Végül a Velencei Bizottság kifejti azon véleményét is, miszerint az *actio popularis* helyett célszerű lenne fenntartani egy korlátozott, közvetett indítványozási lehetőséget, vagyis egy olyan mechanizmust, amely révén egy közvetítő intézményen (például az ombudsmanon) keresztül az arra érdemes jogi érdekelttség nélküli állampolgári kezdeményezések mégis csak eljuthatnának az Alkotmánybírósághoz.³² A magyar alkotmányozó ezt az érvet elfogadta, és a megfelelő szakmai szűrőnek tekinthető ombudsman indítványozási jogosultsága (noha az is csak az Európa Tanács tagországainak nagyjából a felében létezik)³³ megmaradt.

A Velencei Bizottságnak igaza volt abban, hogy a korlátlan indítványozási jogosultsággal való visszaélés veszélye nagyon is reális,³⁴ és ennek bekövetkeztére a legjobb példa éppen az a helyzet, ami 2012. január 1-je előtt a magyarországi alkotmánybíráskodást jellemezte. Az Ezen időszakban (különösen a 2000-es évek elejétől) ugyanis rendkívül nagy mennyiségben érkeztek olyan beadványok, melyek – első pillantásra is – minden alapot nélkülöztek, de amelyek egyébként a formai feltételeknek megfeleltek (megjelöltek egy jogszabályt, illetve annak valamely rendelkezését, amelyet alkotmányellenesnek tartottak, egy alkotmányi paragrafust, amelybe ütközőnek vélték az adott rendelkezést, illetve írtak valamit arról, hogy szerintük miért ütközik az adott jogszabályhely az adott alkotmányos alapjogba vagy más rendelkezésbe, továbbá megírták nevüket és lakcímüket), és ezekkel az indítványokkal ugyanúgy foglalkozni kellett, mint a valóban alkotmányos problémákat jelentő és megvitatásra érdemes beadványokkal.

Az egyik beadvány például arra hivatkozott, hogy az üzletszerű kéjelgés szabálysértéssé nyilvánítása sérti a munkához való jogot. Egy másik beadvány szerint a kitartottság, kerítés, üzletszerű kéjelgés elősegítése Btk.-beli tilalmai azért alkotmányellenesek, mert „csak egy klerikálfasiszta országban lehet ezeket büntetni”. Olyan indítvány is volt, amely a kábítószer-fogyasztást tiltó Btk.-szakaszokat támadta, mivel azok az egészséghez, illetve „az egészség rombolásához való jogot” sértik, és a kábítószer-fogyasztás valójában az agy normális működéséhez tartozik; de született olyan beadvány is, amelyben az illető egyetlen dolgot kért az AB-tól: hogy a vörös csillaggal kapcsolatos döntését 1995. május 9-re időzítse. Ez csak néhány kiragadott, abszurd példa, de hasonló példák százait lehetne itt citálni, köztük rengeteg olyant, amelyben a legmondvacsináltabb, sokszor még egy laikus számára is (egy jogász számára pedig még inkább) egyértelműen fals, hajánál fogva előrangot „érvek” alapján

³² „A magyar alkotmányos hagyományokat és jogi kultúrát figyelembe véve a Bizottság véleménye szerint a teljes körű alkotmányjogi panasz bevezetése mellett tanácsos lenne az *actio popularis* bizonyos korlátozott elemeit megtartani. Megoldást jelenthetne, ha egy olyan közvetett eljárásindítási mechanizmust hoznának létre, amely révén egyedi kérdések egy közvetítő testületen keresztül jutnak az Alkotmánybíróság elé döntéshozatalra (mint pl. az országgyűlési biztoston vagy más releváns testületeken keresztül).” (66. pont)

³³ Vö.: Állásfoglalás, 67. pont.

³⁴ Hasonló indokok alapján javasolta már 1991-ben Lábady Tamás akkori alkotmánybíró az *actio popularis* korlátozását. Értelme szerint „a konstrukció nemzetközi összehasonlításban is példátlan”, és az ennek „keretében beadott beadványok mára már valóságosan előzönlítették a bíróságot”. (Lábady Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírói eljárásban, 387. o. In: Magyar Jog, 1991/7. szám, 385-390. o.)

kérték az Alkotmánybíróságtól a jól láthatóan taláalomra kiválasztott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessé nyilvánítását és megsemmisítését. Bármennyire is nonszensz azonban a józan jogász gondolkodás (és egyáltalán: a hétköznapi józan ész) alapján egy-egy indítvány, azokat épp úgy fel kellett dolgozni, az indokolást épp úgy ki kellett dolgozni, és épp úgy dönteni kellett róluk, mint a többi indítványról, ami rengeteg időt és energiát emésztett fel, amit a „valódi” beadványok megvitatására is lehetett volna fordítani.

A legfőbb probléma nem is az, hogy ilyen beadványok léteztek – alighanem ezeket semmilyen testület nem tudja elkerülni; a baj az, hogy a beadványok egy jelentős része ilyen volt. Mindez annak volt köszönhető, hogy megjelentek és egyre aktívabbá váltak a *hobbyindítványozók*, akik kifejezetten és egyértelműen szórakozásból adogatták be a beadványaikat. Volt olyan, aki 2011 végéig már több mint 450 ügyet vitt az Alkotmánybíróság elé, mindezt (3 kivétellel) 2001-2011 között, az esetek legnagyobb többségében – nem meglepő módon – teljesen megalapozatlanul. A 2. helyezett 282 beadványt nyújtott be (2003-2011 között), és tucatjával voltak a tucatjával indítványozók. Ezek az ügyek pedig (ahogyan az az évek alatt felgyülemelő, egyre nagyobb ügyhátralékból is látható volt) elvették az időt a valódi ügyektől, amikkel érdemes lett volna foglalkozni, mert ezekkel, vagy ezek egy részével is foglalkozni kellett. Így viszont arányosan kevesebb idő jutott egy-egy valóban megvitatásra érdemes kérdésre, illetve kevesebb ilyen kérdést tudtak az Alkotmánybíróság munkatársai előkészíteni, valamint az alkotmánybírák megtárgyalni.³⁵ (Csak az arányok jobb megvilágítása kedvéért jegyezzük meg, hogy egy előadó alkotmánybíró rendszerint és átlagosan érdemben évi 45-50 ügyet tud feldolgozni; ha a „legszorgalmasabb” beadványozó által benyújtott indítványokat nézzük /egy alig több mint tízéves időszakban beadott nagyjából 450, azaz körülbelül évi 45 ügy/, akkor ebből jól látható, hogy ez az egyetlen személy önnönmaga e tíz év során minden évben, tehát folyamatosan egy teljes előadó alkotmánybírói kapacitást kötött le. És akkor még nem vettük számításba a pusztán egy-két-három tucat indítványt tevő személyek viszonylag nagy számát.)³⁶ Mindezek miatt sajnos ki kell mondani, hogy az *actio popularis* az Alkotmánybíróság számára (és az így feleslegesen megnövekedett és ledolgozhatatlan ügyteher miatt az egész jogrendszer számára) egyre inkább teherré, mint az alkotmányosság hajtóerejévé vált.

Az Alkotmánybíróság tevékenysége 2012 előtt és után – számokban

³⁵ Koen Lemmens belga alkotmányjogász is írt az alkotmányozás kapcsán erről a problémáról: „... az Alkotmánybíróságot nem lehet túlterhelni, nem kell feltétlenül hagyni, hogy elképesztő kérésekkel és előterjesztésekkel forduljanak a testülethez”. (Lemmens, Koen: Néhány megjegyzés Magyarország új Alaptörvényéről nemzetközi összehasonlításban, 17. o. In: Kubovicsné Borbély Anett – Téglási András – Virányi András /szerk./: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 11-18. o.)

³⁶ E kontextusban felületessé és túlzóvá válik az olyasfajta kritika, mint amit például az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság közösen fogalmazott meg, hogy „a jogalkotó azért bünteti a polgárokat, mert – élve a felhatalmazással – túl sokszor jártak el az alkotmányosság védelmében”. (Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság elemzése az Alkotmánybíróságról szóló új szabályozásról, 18. o. In: Beszélő, 2011/12. szám, 12-24. o.) Mint láttuk, a probléma valójában egyáltalán nem az alkotmányosság védelmében történő eljárás *jogának gyakorlásával*, hanem az e joggal való rendszeres és módszeres – a korábbi keretek között megakadályozhatatlan – *visszaéléssel* volt. (E három civil szervezetnek az új Abtv.-beli szabályozással kapcsolatos egyes, más irányú kritikái /például – egyebek mellett – a törvényjavaslat előkészítéséről vagy a *res iudicatáról*/ ugyanakkor megalapozottak /vö. pl.: i. m. 13-14., 18. és 20. o./.)

Az Alkotmánybíróságra érkezett ügyek száma 1990 és 2011 között, vagyis az Alkotmány hatálya alatt átlagosan évi 1400 (egészen pontosan 1399) volt.³⁷ Ebből a bármilyen módon befejezett ügyek száma átlagosan évi 1329, a testület által vizsgált (azaz a főtítkári előkészítő eljárást „túlélte” és nem is elnöki intézkedéssel befejezett), vagyis a teljes ülés vagy valamely háromtagú tanács által elbírált ügyek átlagos száma évi 298 volt. Ez az ügyteher a feldolgozandó beadványok tekintetében egyre nagyobb lemaradást eredményezett: míg 1990 végén még csak 449 ügy volt folyamatban, addig ez a szám 2010-ben 2 201, 2011-ben pedig 1543 volt.³⁸ Az *actio popularis* megszűnése következtében megszűnő ügyek³⁹ miatt (amelyeket csak akkor lehetett fenntartani, ha az indítványozó igazolta konkrét érintettségét, amivel az ügy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszként tovább élhetett) a folyamatban maradt ügyek száma lecsökkent, és mivel kevesebb indítvány érkezik ma az Alkotmánybíróságra, mint 2011 előtt, ezért az ügyhátralék azóta is tartósan alacsony szinten tudott maradni.⁴⁰ 2012 végén 270, 2013 végén 168, 2014 végén 169, 2015 június 30-án 164, 2015 szeptember 30-án pedig (a nyári ítélezési szünet miatt felhalmozódott ügyek miatt) 203 ügy volt folyamatban.⁴¹

A 2012. január 1. és 2015. október 6. közötti, valamivel több mint 45 hónapban⁴² összesen 3 795 beérkezett indítvány lett elbíráva, ami évi átlagban (a nem teljes 2015. évvel is korrigálva) ezer körüli nagyságrendet jelent. Ez nagyjából a háromnegyede a korábbi ügytehernek, ami – az öttagú tanácsoknak a korábbi háromtagú tanácsokénál intenzívebb munkáját is figyelembe véve – lehetővé teszi a beérkező indítványok viszonylag gyors (a korábbi több évestől lényegesen rövidebb idő alatt történő) elbírálását is. Ehhez természetesen az is hozzájárul, hogy az indítványok jellege is megváltozott: a korábban jellemző, alaposabb előkészítést igénylő utólagos absztrakt normakontroll-indítványok helyett a tipikus indítvány ma az alkotmányjogi panasz, amelyek nagy többsége a befogadás feltételeit sem teljesíti, így azokat az Alkotmánybíróság (tipikusan tanácsban eljárva) egyszerűsített indokolással visszautasítja.

Ha összehasonlítjuk a 2012 előtti és utáni adatokat, egyértelművé válik a változás jellege. Az Alkotmány hatálya alatti utolsó olyan évben, amely reprezentálja az átlagos éves ügyforgalmat, és ezért irányadónak tekinthető, azaz 2009-ben⁴³ 1452 új ügy érkezett. Ebből az „egyéb módon” megszűnt ügyek száma 695, az előadó bíróra kiszignált ügyek száma 757 volt. E 757 ügyből 368 volt utólagos absztrakt normakontroll (9 az ombudsmanok valamelyikétől, 359 pedig *actio popularis* keretében érkezett indítvány), 98 bírói konkrét normakontroll, és 51 alkotmányjogi panasz (természetesen normakontrollós, mivel akkor még csak ilyen volt). Az utólagos absztrakt normakontroll-indítványoknak az összes kiszignált

³⁷ A statisztikai adatok az Alkotmánybíróság éves adatsorai alapul vételével készültek. Az éves bontáshoz lásd: <http://mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2011>.

³⁸ A 2010-2011 közötti csökkenést egyetlen dolog magyarázza: az egyesítés következtében véget ért, döntően parkolási ügyek kiemelkedő száma (1990-2011 között nagyságrendileg évi száz és ötszáz között mozgott az egyesítéssel véget ért ügyek száma /2010-ben 229 volt/, 2011-ben viszont 1233 egyesítés történt.)

³⁹ 2012. január 1-jén 1203 ügy szűnt meg.

⁴⁰ Az AB ügyterhe tehát az *actio popularis*on alapuló absztrakt utólagos normakontroll megszüntetésével és „cserébe” az érdekeltséghez kötött valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével lényegesen csökkent, így a testület várhatóan (és remélhetőleg) a jövőben is késedelem nélkül el tudja majd látni minden feladatát. Azt is érdemes azonban szem előtt tartani, hogy – amint azt Darák Péter, a Kúria elnöke írja – „a túl kevés panaszügy sem kedvező: ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak nem állnak rendelkezésére a való életben felmerült problémák, így az alapjogok értelmezése is életidegenné, túlzottan elméletivé válhat.” (Darák Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel, 72. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 70-72. o.)

⁴¹ Vö.: <http://mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2015>.

⁴² A statisztikai adatok az Alkotmánybíróság belső iktató rendszere alapján készültek, nyilvánosan elérhető forrásuk – ebben a bontásban – nincs.

⁴³ 2010-ben és 2011-ben rengeteg olyan ügy érkezett, amely egy specifikus problémával, a parkolási bírságok kiszabásával volt kapcsolatos, ezért ezen évek adataiból releváns általános következtetések már nem vonhatók le.

ügyhöz viszonyított aránya 49,8% (ebből az *actio popularis* alapján érkezett ügyeknek az összes kiszignált ügyhöz viszonyított aránya 48,6%) volt. A bírói konkrét normakontroll 12,9%-ot, a (normakontrollós) alkotmányjogi panasz pedig 6,7%-ot tett ki.⁴⁴

A 2012. január 1. és 2015. október 6. között elbírált 3 795 ügy⁴⁵ közül 49 utólagos absztrakt normakontroll volt (gyakorlatilag ombudsmani⁴⁶ beadványok); ez az összes elbírált ügy 1,3%-át jelenti. Bírói konkrét normakontroll eljárásban 304 döntés született, ami 8,0%-os arálynak felel meg; alkotmányjogipanasz-eljárásban pedig (összesen, azaz mindhárom panaszfajtaát beleszámítva) a testület 3 399 döntést hozott (89,6 %).⁴⁷

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos gyakorlata – ma

A 2012. január 1. és 2015. október 6. közötti 3 399 befejezett panaszeljárás⁴⁸ közül 2 101 volt a normakontrollal egybekötött [az Abtv. 26. § (1) vagy (2) bekezdése szerinti] alkotmányjogipanasz-ügy, ami az összes eljárás 55,4%-át jelentette; ebből az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, „régí” típusú panasz 658 (17,3%), az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti „közvetlen” panasz pedig 1443 (38,0%) volt. Az Abtv. 27. §-a szerinti „valódi” alkotmányjogi panasz alapján befejezett eljárások száma 1298 volt, ami az összes elbírált ügy 34,2%-át tette ki. Ami ezen ügyek befejezésének módját illeti: a 658 „régí” típusú panaszeljárás közül 29 ért véget határozattal, amelyek közül mindössze 3 volt az indítványnak helyt adó határozat (ezek közül egy megsemmisítette a bírói eljárásban alkalmazott normát, két másik pedig a már hatályon kívül helyezett /így megsemmisíteni nem tudott/ önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett az azt alkalmazó bírói ítéleteket semmisítette meg);⁴⁹ az 1443 „közvetlen” panaszból 91 határozat született, amelyek közül kettő volt sikeres (mindössze egyetlen határozat semmisített meg valamely jogszabályi rendelkezést, egy további pedig egy már hatályon kívül helyezett rendelkezést nyilvánított alaptörvény-ellenessé); végül az 1298 „valódi” panasz alapján született döntésből 53 volt határozat, és ezek közül 27 nyilvánította alaptörvény-ellenessé és semmisítette meg a támadott bírói döntést.⁵⁰

⁴⁴ A többi indítvány az AB egyéb hatásköreiben folytatandó eljárását kezdeményezte (idetartozott különösen az OVB-határozatok elleni kifogás elbírálása, az előzetes normakontroll, a hatásköri összeütközés feloldása, az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlásával összefüggő elvi vélemény adása, az absztrakt alkotmányértelmezés stb.).

⁴⁵ Ezekon kívül volt még 2 157 „egyéb” módon (pl. megszűnés megállapításával, tájékoztatással, áttétellel, intézkedés nélkül stb.) befejeződött ügy.

⁴⁶ Beleértve a korábbi biztosok által benyújtott, és függőben maradt indítványokat is.

⁴⁷ A többi döntés az AB egyéb hatásköreiben eljárva: így 3 előzetes normakontroll, 1 hatásköri összeütközés feloldása, 34 (2012. január 1-je előtt az Alkotmánybíróságra érkezett) OVB-határozat elleni kifogás, 1 Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő elvi vélemény nyilvánítása, 4 pedig absztrakt alkotmányértelmezés tárgyában született.

⁴⁸ E statisztikában – az Alkotmánybíróság honlapján hivatalosan közzét adatsorral ellentétben – szerepel az a mintegy 700 devizahiteles panaszügy is, amely egyesítéssel „ért véget”.

⁴⁹ Ha különvesszük a Ve. 233. §-a alapján, választási ügyekben beadott „régí” típusú panaszokat, azt látjuk, hogy a 46 ilyen eljárásban csak egyetlen határozat született, végül azonban ezen eljárás is – az érdemi vizsgálat során történt – visszautasítással ért véget, vagyis a testület az ügy érdemében nem foglalt állást.

⁵⁰ Szintén különvéve a Ve. 233. §-a alapján meghozott döntéseket, a választási ügyekben benyújtott, bírói döntéssel szembeni 64 alkotmányjogi panasz közül 6 ért véget határozattal, amelyek közül 3 adott helyt az indítványnak, és semmisítette meg a támadott bírói döntést. (A választási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszok tárgyában született alkotmánybírói határozatok elemzését lásd: A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban: az Alkotmánybíróság gyakorlata a választási ügyben hozott bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz alapján indult ügyekben. Megjelenés alatt. Megjelenés várható ideje és helye: Jogtudományi Közlöny, 2015/12. szám.)

Mindösszesen a 3 399 panaszeljárásban 172 határozat született, és ezek közül is csak 32 adott helyt az indítványnak, vagyis *a panaszok sikerességi aránya kevesebb mint 1%* (egészen pontosan 0,94%). Ez az alacsony érdemi elbírálási, és azon belül is a még alacsonyabb „sikerességi” arány azonban nem magyar sajátosság; „a valódi alkotmányjogi panaszt alkalmazó országokban az ilyen jogorvoslatok igénybevételének eredményessége nagyon csekélynek tekinthető”.⁵¹

A német *Bundesverfassungsgericht* a 2005-2009 közötti öt év statisztikai adatai szerint sorrendben 4 920, 5 985, 6 175, 6 090, illetve 6 051 (bármilyen típusú) elbírált (pontosabban valamilyen módon befejezett) panaszindítványból 4 667-et, 5 731-et, 5 885-öt, 5 737-et, illetve 5 783-at eleve nem fogadott be, és mindössze 141-et, 145-öt, 152-t, 115-öt, illetve 128-at bíralt el érdemben. Utóbbiak közül viszonylag keveset (8-at, 9-et, 4-et, 4-et, illetve 17-et) utasított csak vissza, míg 133, 136, 148, 111, illetve szintén 111 indítványnak helyt adott. (A többi, évi egy-kétszáz körüli ügy nagyobb részt az indítványozó általi visszavonással, kisebb részt egyéb módokon szűnt meg.) Ez azt jelenti, hogy a 2005-2009 között befejezett 29 221 panaszindítvány (kerekítve) 95,1 %-át, pontosan 27 803-at nem fogadott be a testület; a panaszok 2,5 %-át (737-et) az indítványozók visszavontak vagy a panaszeljárás egyéb módon (megszüntető végzéssel, áthelyezéssel stb.) ért véget; az elbírált indítványok 0,1 %-át (42-t) utasította el a testület (mindig valamelyik nyolc tagú Szenátus), míg az elbírált indítványok 2,2 %-ának (639-nek) adott helyt (többségében valamelyik három tagú kamara, kisebb részben valamelyik Szenátus). A német gyakorlat tehát majdnem kizárólag a befogadásnál szűri az indítványokat, és amelyeket befogad, annak nagy valószínűséggel már helyt is ad; az érdemi elutasítás a német AB-nál kivételes.⁵² Spanyolországban az *amparók*⁵³ befogadási gyakorlata nagyságrendileg hasonló: a *Tribunal Constitucional* a 2008-2012 között elbíralt 52 735 indítvány legnagyobb részét, 90,5 %-át (47 705 panaszt) formálisan visszautasította, és csak azok 1,3 %-át (699-et) bírálta el érdemben.⁵⁴

Következtetések

2012 előtt, az Alkotmány hatálya alatt a jellegadó hatáskör a döntően *actio popularis*on alapuló absztrakt utólagos normakontroll volt (nagyjából az összes ügy felét ez az egyetlen hatáskör tette ki). 2012-t követően a jellegadó hatáskör az alkotmányjogi panasz lett (az utóbbi négy évben az ügyek majdnem 90%-a panaszügy). A 2012 utáni panaszügyekben is felülreprezentáltak a normakontrollós [az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti] panaszok, ezek aránya az összes ügy között 55,4%, a panaszügyek között pedig 61,8%. Ezzel szemben a bírói konkrét normakontroll aránya csökkent az Alkotmány időszakához képest, mégpedig annak nagyjából a kétharmadára (12,9%-ról 8%-ra). Végül, bár az érdemben elbíralt, és különösen a sikeres panaszok aránya első pillantásra alacsonynak tűnhet, egyrészt ez megfelel a hasonló jogintézményt régebb óta ismerő külföldi jogrendszerek gyakorlatának, másfelől az adatokból az is látható (bár ennek részletes elemzésére e tanulmány keretében nem került sor), hogy az első két év óvatos idegenkedésével szemben az Alkotmánybíróság 2013 végétől „hozzászokott” a megváltozott hatásköri szabályokhoz (valamint kialakította és megszilárdította befogadási és döntési gyakorlatát), és azóta egyre bátrabban nyúl a

⁵¹ Tilk Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások, 84. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/2. szám, 82-90. o.

⁵² Az adatok forrása: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2009/A-IV-1.html>.

⁵³ Vö. pl.: Pokol Béla: A bírói hatalom. Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 26. o.; Cservák Csaba: Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig. Lícium–Art Könyvkiadó, Debrecen, 2013, 224. o.

⁵⁴ Vö.: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/estadisticas/pages/estadisticas2012.aspx#A16>

megsemmisítés eszközéhez – azaz ha e tendencia folytatódik, a következő években már a panaszindítványok magasabb sikerességi arányával számolhatunk.⁵⁵

⁵⁵ Az Alkotmánybíróság 2012-2013. évi gyakorlatának elemzését – kifejezetten a valódi panaszok vonatkozásában – lásd: Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám, 224-238. o.